

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 457/2004

Sitzung vom 2. März 2005

308. Anfrage (Umsetzung der BUWAL-Richtlinie Luft [Luftreinhaltung auf Baustellen] im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, und Max F. Clerici, Horgen, haben am 13. Dezember 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Eine intakte Umwelt ist eine unserer Lebensgrundlagen. Der Schutz der Umwelt ist daher nicht nur eine ethische und gesetzliche Verpflichtung, sondern hat auch ganz handfeste wirtschafts- und gesundheitspolitische Gründe. Für unser Leben sind wir heute und in Zukunft auf saubere Atemluft angewiesen. Dieser Umstand war auch Anlass für den Erlass der Luftreinhalteverordnung (LRV) und die lufthygienische Massnahmenplanung im Umweltschutzgesetz (USG) und in der LRV.

Seit September 2002 ist die Baurichtlinie Luft (Luftreinhaltung auf Baustellen) des BUWAL in Kraft (BauRLL). Die Richtlinie soll zu einem einheitlichen Vollzug der vorsorglichen Vorschriften zur Luftreinhaltung auf Baustellen beitragen. Sie konkretisiert die allgemein gehaltene Vorschrift in Ziffer 88 Anhang 2 der Luftreinhalte-Verordnung und zeigt den am Bau Beteiligten auf, wie im Rahmen der Bewilligungsverfahren die wichtigsten Kategorien von Baustellen auf Grund der vorgesehenen Bauarbeiten mit Emissionen zu beurteilen und welche vorsorgliche Massnahmen anzuordnen sind.

Die Baurichtlinie Luft ist eine Verwaltungsverordnung, die den einheitlichen und sachgerechten Vollzug der LRV durch die zuständigen Behörden sicherstellen soll. Sie ist für Bauherrschaften oder Bauunternehmen nicht verpflichtend. Die Verbindlichkeit für Dritte entsteht erst durch den Erlass von Verfügungen oder wird im Rahmen von Submissionsverfahren sichergestellt. Zur Umsetzung der Massnahmen und der Sicherstellung, dass alle Gemeinden im Kanton Zürich die neuen lufthygienischen Massnahmen in ihre Baubewilligung übernehmen, hat der Regierungsrat die Bauverordnung sowie die Bauverfahrensordnung entsprechend geändert. Die Baudirektion des Kantons Zürich hat zudem das Infoblatt 3 (Partikelfilter) erlassen, welches dem Baugewerbe Tipps zum Nachrüsten alter Maschinen mit Partikelfiltern zu Garantie, Wartung und Betrieb gibt. Schliesslich hat die Baudirektion Weisungen betreffend Massnahmen zur Luftreinhaltung auf Baustellen unter kantonalen Bauherrschaft erlassen.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat bereits mit RRB-Nr. 733/2002 eine Vorbildrolle des Kantons Zürich bei Massnahmen zur Luftreinhaltung proklamiert. Er hat diese Protagonistenhaltung mit RRB-Nr. 986/2004 bestätigt.

Die Umsetzung von Anordnungen, Massnahmen und Weisungen ist für die Bauwirtschaft mit hohen Investitionen verbunden. Insbesondere auf Bundesebene hat sich eine Kontroverse um die Partikelfilterpflicht ergeben. Diese hat zu grossen Unsicherheiten in der Bauwirtschaft geführt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Inwieweit sind die Anordnungen und Umsetzungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Baurichtlinie Luft des BUWAL im Kanton Zürich inhaltlich und zeitlich auf die Handlungsweise in anderen Kantonen abgestimmt?
2. In welchen Kantonen sind weiter gehende Massnahmen getroffen worden und gegebenenfalls in welcher Art?
3. In welchen Kantonen sind weniger weit gehende Massnahmen getroffen worden? Womit begnügen sich andere Kantone?
4. Was veranlasst den Regierungsrat des Kantons Zürich und die Baudirektion, eine Vorbildrolle übernehmen zu müssen? Gedenkt der Kanton Zürich, diese Rolle beizubehalten? Gegebenenfalls, mit welchen weiteren Anordnungen und Massnahmen will er seine Vorbildrolle innehalten?
5. Mit welchen Einzelanordnungen und Massnahmen ist der Kanton Zürich über die Empfehlungen des Bundes in der Baurichtlinie Luft hinaus gegangen? Gegebenenfalls, was hat ihn dazu veranlasst?
6. Welchen Nutzen verspricht sich der Regierungsrat des Kantons Zürich aus «überobligatorischen» Anordnungen und Massnahmen? Hat er Berechnungen angestellt, wie hoch die für die Bauwirtschaft erforderlichen Umrüstungsinvestitionen für «überobligatorische» Anordnungen und Massnahmen ausfallen? Gegebenenfalls, zu welchem Resultat führten derartige Berechnungen?
7. Gelten im Zusammenhang mit Massnahmen zur Luftreinhaltung auf Baustellen unterschiedliche Anordnungen hinsichtlich Baustellen unter kantonaler Bauherrschaft im Vergleich zu anderen Baustellen? Wenn ja, weshalb? Wenn ja, welche?
8. Welche weiteren Anordnungen und Massnahmen stehen im Kanton Zürich zur Luftreinhaltung auf Baustellen an?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, und Max F. Clerici, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Baurichtlinie Luft gilt seit dem 1. September 2002 für sämtliche Kantone. Die Umsetzung ist überall im Gang, wobei Vollzugsstand und -ablauf je nach Zuständigkeitsordnung im Bereich der Baubewilligungsverfahren unterschiedlich sein können. Die Kantone sind auf verschiedenen Ebenen miteinander im Gespräch, um die Umsetzung der Baurichtlinie Luft möglichst koordiniert durchzuführen. So haben beispielsweise die Vorsteher der Umweltschutzämter der Ostschweizer Kantone Ende 2004 beschlossen, den Vollzug der Baurichtlinie Luft nach den Vorgaben des Kantons Zürich zu harmonisieren.

Zu Frage 2:

Neben Zürich haben auch die Zentralschweizer Kantone Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Luzern und Zug die Baurichtlinie Luft in Bezug auf die Partikelfilterpflicht verschärft. Die dortige Verschärfung geht allerdings weiter als im Kanton Zürich, indem bereits heute auf allen B-Baustellen, d. h. auf grossen und in Agglomerationen gelegenen Baustellen (auch bei privaten Bauherrschaften), ab 18 kW Partikelfilter verlangt werden und ab 2007 alle Baumaschinen mit einer Leistung über 18 kW auf sämtlichen Baustellen mit Partikelfiltern ausgerüstet sein müssen.

Zu Frage 3:

Da die Belastung mit Feinstaubpartikeln (PM10) in den meisten anderen Kantonen nicht mit der hohen Belastung im Kanton Zürich vergleichbar ist (vgl. Abbildung 1), wird in der Mehrheit der Kantone die Baurichtlinie Luft ohne weiter gehende Verschärfung umgesetzt. Die Harmonisierung in den Ostschweizer Kantonen bezieht sich nur auf den Vollzug der Baurichtlinie, nicht aber auf die Zusatzmassnahmen (siehe unten) im Kanton Zürich.

Zu Fragen 4, 5 und 7:

Hintergrund für die lufthygienischen Massnahmen auf Baustellen im Kanton Zürich ist die in weiten Teilen des Kantons übermässige Belastung der Bevölkerung mit PM10, die auf Grund der hohen Nutzungsdichte und des grossen Verkehrsaufkommens im Allgemeinen deutlich höher ist als in den meisten anderen Kantonen. Damit besteht auch ein im schweizerischen Vergleich erhöhter Handlungsbedarf.

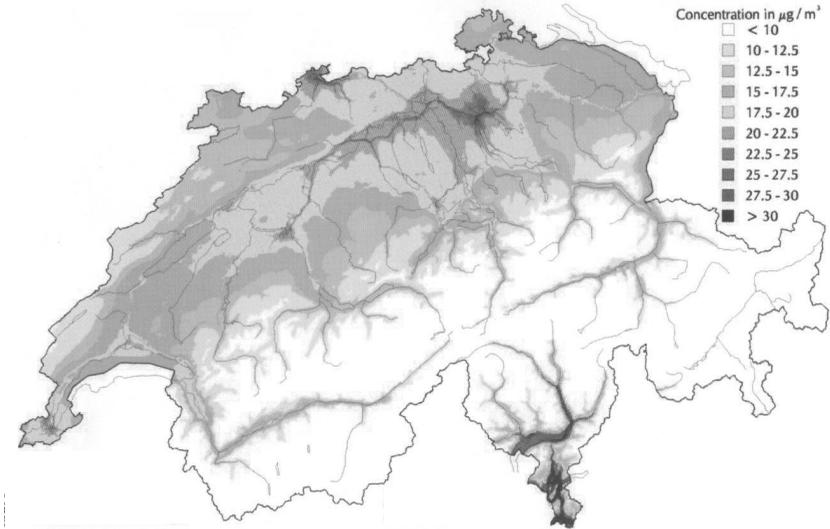


Abbildung 1: PM10-Konzentrationen in der Schweiz im Jahr 2000 (Quelle BUWAL)

Eine übermässige Belastung der Bevölkerung mit PM10 führt unter anderem zu einer Zunahme von Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, und die Häufigkeit von Lungenkrebs- und Todesfällen steigt an. Der Kanton ist gemäss Umweltschutzgesetz und Luftreinhalteverordnung verpflichtet, Massnahmen gegen eine übermässige Belastung der Bevölkerung mit Luftschadstoffen zu ergreifen. Im Massnahmenplan Lufthygiene des Kantons Zürich (Luft-Programm) wird aufgezeigt, dass der Feinstaubausstoss um etwa 60% reduziert werden muss, damit die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung (LRV) eingehalten werden können. Das Baugewerbe ist im Kanton Zürich für rund 20% der PM10-Emissionen verantwortlich und damit der grösste Emittent im Bereich Industrie und Gewerbe. Massnahmen auf Baustellen sind deshalb notwendig und gerechtfertigt. Mit Beschlüssen vom 30. April 2002 (Änderung des Massnahmeplans Lufthygiene, ABl. 2002 S. 792) und vom 30. Juni 2004 (Änderung des Anhangs der Besonderen Bauverordnung I [LS 700.21; OS 59, 177] bzw. des Massnahmeplans Lufthygiene [ABl. 2004 S. 723]) hat der Regierungsrat entsprechende Massnahmen, unter anderem die Umsetzung der Baurichtlinie Luft, beschlossen. Auf Grund des ausgewiesenen Handlungsbedarfs hat der Regierungsrat zudem beschlossen, bei der Reduktion der Krebs erregenden Dieselerussmissionen eine Vorbildrolle zu übernehmen. Dazu wurde die Baurichtlinie Luft für die Baustellen unter kantonaler Bauherrschaft in Bezug auf die Partikelfilterpflicht für dieselbetriebene

Baumaschinen verschärft. Dank der Ausrüstung mit Partikelfiltern kann der Ausstoss von Dieseleruss um über 99% verringert werden. Auf allen Baustellen unter kantonaler Bauherrschaft gilt für dieselbetriebene Baumaschinen ab einer Leistung von 18 kW eine allgemeine Partikelfilterpflicht. Eine entsprechende Weisung der Baudirektion ist seit dem 1. August 2004 in Kraft und wird im Rahmen von Submissionsverfahren umgesetzt. Für Baustellen privater Bauherrschaften im Kanton Zürich wird demgegenüber nur die Baurichtlinie Luft angewandt; es gelten keine zusätzlichen Anforderungen. Dies bedeutet, dass nur für Grossbaustellen des Typs B eine Partikelfilterpflicht besteht (bis 31. August 2005 für Baumaschinen ab einer Leistung von 37 kW, ab dem 1. September 2005 ab einer Leistung von 18 kW).

Zu Frage 6:

Vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) im Jahr 2004 erhobene Zahlen zeigen, dass auf Grund der Baurichtlinie Luft gesamtschweizerisch mit Kosten von 300 Mio. Franken für Anschaffung, Montage und Unterhalt von Partikelfiltern zu rechnen ist. Bei einer Amortisationszeit von 15 Jahren entstehen dadurch Kosten, die sich im Promille-Bereich des Gesamtbauvolumens bewegen. Auf den Kanton Zürich übertragen, kann davon ausgegangen werden, dass etwa 6000 Baumaschinen mit einer Leistung ab 18 kW potenziell betroffen sind. Diejenigen, die auf einer Grossbaustelle (Typ B) eingesetzt werden, müssen spätestens am 1. September 2005 mit einem Partikelfilter ausgerüstet sein. Auf Grund der Erfahrungen liegt der Anteil der auf Grossbaustellen eingesetzten Baumaschinen bei etwa 40%. Die Kosten für die Ausrüstung mit Partikelfiltern liegen bei Berücksichtigung der Anschaffung einschliesslich Montage und Unterhalt bei etwa Fr. 20000 pro Filter. Für die Bauwirtschaft im Kanton Zürich ergeben sich auf Grund der Baurichtlinie Luft Gesamtkosten von etwa 50 Mio. Franken. Diesem Betrag stehen Bauinvestitionen im Kanton Zürich von jährlich rund 8 Mrd. Franken gegenüber. Mindestens ein Drittel der Investitionen für die Partikelfilterausrüstung wurde bereits getätigt.

Die gegenüber der Baurichtlinie Luft strengere Partikelfilterpflicht auf Baustellen unter kantonaler Bauherrschaft hat zur Folge, dass auch Baumaschinen mit Partikelfiltern ausgerüstet sein müssen, die auf kleineren Baustellen (Typ A) eingesetzt werden, wo sie auf Grund der Baurichtlinie nicht ausrüstungspflichtig wären. Allerdings muss festgehalten werden, dass auf rund drei Vierteln der Baustellen unter kantonaler Bauherrschaft bereits eine Ausrüstung mit Partikelfiltern auf Grund der Baurichtlinie Luft notwendig ist. Es ist davon auszugehen, dass die Bauunternehmungen bei den zusätzlich von der Partikelfilterpflicht betroffenen, kleineren Baustellen in erster Linie bereits mit Partikel-

filtern ausgerüstete Baumaschinen einsetzen werden und sich die auf Grund der strengeren kantonalen Vorschriften zusätzlich auszurüstenden Baumaschinen betreffend Anzahl und Kosten in engen Grenzen halten werden.

Die geringere Belastung der Bevölkerung mit Dieselerusspartikeln wird eine Abnahme der entsprechenden Krankheitsfälle zur Folge haben. Gemäss den Ergebnissen der vom BUWAL in Auftrag gegebenen und auf epidemiologischen Daten beruhenden Studie «Nachrüstung von Baumaschinen mit Partikelfiltern, Kosten/Nutzen-Betrachtung» werden die Gesundheitskosten in den nächsten Jahren wegen der geringeren Dieselerussbelastung gesamtschweizerisch um insgesamt etwa 1,6 Mrd. Franken abnehmen. Dieser Nutzen ist also etwa fünfmal höher als die Gesamtkosten für die Ausrüstung mit Partikelfiltern. Für den Kanton Zürich ist demnach mit einer Senkung der Gesundheitskosten in der Grössenordnung von mehreren Hundert Millionen Franken zu rechnen. Der volkswirtschaftliche Nutzen der Partikelfilter ist damit deutlich ausgewiesen.

Zu Frage 8:

Es stehen keine weiteren Anordnungen und Massnahmen an. Ein Kontrollkonzept zu den Massnahmen der Baurichtlinie Luft und der kantonalen Weisung ist im Aufbau. Ziel ist es, den administrativen und finanziellen Aufwand für die betroffenen Bauherrschaften und Bauunternehmungen möglichst klein zu halten und die Kontrollaufgaben in bereits bestehende Kontrolltätigkeiten einzugliedern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi